Current Issue Review 89-5E

INDIAN SELF-GOVERNMENT

Wendy Moss
Law and Government Division

15 March 1989
Revised 16 May 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-1/89-5-1990-05E

ISBN 0-660-13688-0

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

91-02139/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

INDIAN SELF-GOVERNMENT

ISSUE DEFINITION

The issue of Indian self-government has risen to a position of particular prominence among aboriginal concerns in the 1980s. The federal government has acknowledged that the Indian Act does not provide an adequate measure of self-government and that new legislation is required to meet the different needs and aspirations of Indian people across the country. A number of policy and legislative initiatives have been made available to increase local control under the Indian Act regime and to allow the negotiation of new legislative frameworks to replace the Indian Act entirely. Since the series of First Ministers' Conferences on aboriginal rights failed to produce a self-government amendment, many Indian bands have been willing to explore these initiatives as interim measures to increase local autonomy. The vast majority of Indian Nations nevertheless maintain that the municipal government model of delegated authority put forward by these initiatives is inconsistent with their own ultimate goal of a constitutional provision recognizing their inherent right to self-government. The self-government issue also has an international aspect. Many aboriginal people believe that the legal, political and policy processes within Canada cannot accommodate the level of political rights they seek and are resorting with increasing frequency to international forums, such as the United Nations, to press their claims.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Background

Organizations representing Canada's aboriginal peoples have focused on self-government as an issue of primary concern since approximately 1981. The notion of self-government was, however, implicit in a number of Indian policy proposals throughout the 1970s and was explicit in the 1975 Dene Declaration.

As far back as the nineteenth century, Canadian Indians sought recognition of their grievances in the international sphere but until recently, appeals to international bodies for recognition of indigenous matters have been generally unsuccessful. Currently, a Working Group of the United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities has a mandate to draft an international standard for the protection of indigenous rights. (A lengthy approval process is required before any draft will go before the General Assembly for consideration.) One of the key issues is whether indigenous populations constituting minorities within existing states should be considered "peoples" with rights of self-determination. The prevailing view that they cannot is being challenged by aboriginal groups and some legal scholars.

Since 1980 the Canadian federal government has been willing to deal with proposals for aboriginal self-government, but only within the existing constitutional framework. From 1984 to 1987 a series of First Ministers' Conferences (FMC) on aboriginal rights focused on this issue. Attempts made in three such conferences to reach agreement on a constitutional provision recognizing an aboriginal right to self-government were unsuccessful. The last of these conferences provided for under the Constitution Act, 1982 took place in 1987. The crux of the conflict was whether a constitutionalized right to self-government should be expressed as an inherent right enforceable at law or whether it should be in the form of delegated federal or provincial authority and contingent on agreements to be negotiated later. Aboriginal leaders regularly request that the FMC

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

process be started again to discuss self-government but the Prime Minister has said that he will be willing to do so only when he perceives a reasonable prospect for success.

In 1983, Parliament struck a Special Committee on Indian Self-Government. The report recommended that "the right of Indian peoples to self-government be explicitly stated and entrenched in the Constitution of Canada. ... Indian First Nations' government would form a distinct order of government in Canada." The report rejected the Department of Indian Affairs conception of Indian governments as simply municipal institutions within federal jurisdiction. Until self-government is entrenched in the Constitution, the Committee suggested that Parliament "should move to occupy the field of legislation in relation to 'Indians and lands reserved for the Indians' and then vacate those areas of jurisdiction to recognized Indians governments."

Since the Special Committee Report, the federal government has indicated its willingness to discuss with interested Indian bands legislative proposals to replace the Indian Act with local "self-government" arrangements. Existing policy does not appear to allow any major deviations from the municipal government model.

B. The Indian Act

Official recognition of the fact that aboriginal peoples have had their own recognizable forms of political institutions is very recent (the 1983 Report of the Special Committee on Indian Self-Government). Before contact with Europeans and to a large extent afterwards, aboriginal people did not rely on the written word, but rather on a variety of distinctive ways to organize, operate and record political ideals and institutions. Examples of these are oral traditions, wampum belts and potlatch ceremonies, whose significance has not been understood or appreciated by the dominant non-native society. Consequently, these institutions have been ignored or legally suppressed while the federal government has attempted to impose a uniform set of Euro-Canadian political ideals on vastly differing aboriginal societies from coast to coast.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The imposition of a system of elected band councils, until recently the only form of Indian government recognized in Canadian law, began in the nineteenth century, when the Minister of Indian Affairs was given powers to depose chiefs and councillors chosen through traditional Indian means. Such attempts to suppress traditional Indian governments continued as late as 1951. Indian resistance to the Indian Act is as old as the Act itself. Many Indian nations have maintained two forms of government simultaneously; publicly using the band council system to satisfy Ottawa, while secretly continuing a traditional government. Indian people have been unwillingly to accept the band council system not only because of their attachment to their own political ideals but also because the Indian Act permits wide latitude for ministerial override of local decisions and grants a limited range of by-law making powers to band councils. Unlike a municipal corporation, band councils do not have a clear legal status as an entity with the powers of a natural person. This frequently creates problems when bands wish to engage in normal business or economic development activities.

Under the band council system, the primary decision-making responsibility rests with the Minister of Indian Affairs and Northern Development or with the Department. This results in the direct involvement of the federal government in the routine matters of local government.

The band councils' financial capacities are also limited. All decisions relating to the expenditure of band capital moneys are made by the Minister, with the consent of the band council. With the approval of Cabinet, bands may be permitted to manage their revenue moneys.

Until June 1985, the Act restricted band council by-law powers to the following subject-matters: community health, games and recreation, traffic, observation of law and order, prevention of disorderly conduct and nuisances, construction of public works, buildings, water supplies, land use and zoning, peddlers, management of game (on-reserve), noxious weeds, bee-keeping, poultry raising, cattle. An amendment to the Act in 1985 added powers to establish band membership codes subject to certain conditions and to regulate the use of alcohol on reserve and residence rights on reserve. An amendment in 1988 allows band councils to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

levy local taxes on Indian and non-Indian interests in reserve land. These limited powers are all subject to the Act, its regulations and to disallowance by the Minister although alcohol by-laws appear not to be subject to disallowance.

The federal Cabinet is given regulatory power over many of the same subjects encompassed by the band council by-law powers and Cabinet may generally make orders and regulations to carry out the purposes and provisions of the Act. The federal Cabinet also has the power to authorize expropriation of Indian reserve lands under federal or provincial law.

In addition to these restrictions, provincial laws of general application that do not conflict with Indian treaty provisions or federal law and do not involve the regulation or taxation of Indian land interests, apply to Indians on or off reserve. There also appears to be some scope for provincial taxation on reserve, although how much is unclear.

Control and management of resource development on reserve rests primarily with the Department. The strongest power the bands have in this regard is a negative one resting in the band membership rather than the council: the band may refuse to surrender lands for development. In several provinces, federal-provincial agreements grant, among other things, a provincial right to a half interest in the proceeds of resource development on Indian lands in regard to minerals, precious and base metals, natural gas and petroleum (though not necessarily all of these depending on the agreement).

C. Special Committee on Indian Self-Government

The Report of the Special Committee on Indian Self-Government was tabled in the House of Commons on 3 November 1983. The Committee, which included ex officio members from three national Indian organizations, heard 567 witnesses during 215 oral presentations during the course of its cross country hearings. Its report received unanimous support from all three political parties, and has generally been praised as a seminal document articulating aboriginal aspirations and making innovative proposals to bridge the gaps between aboriginal and non-aboriginal political ideologies.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Report called for a new relationship between the federal government and Indian people, an essential element of which would be the explicit recognition of a right to Indian self-government. This was to be implemented by special legislation recognizing individual Indian nations and by constitutional entrenchment of a provision recognizing an aboriginal right to self-government. Additional legislation was recommended that would provide a means to create a distinct legislative base for Indian governments: the federal government could provide a shield from federal and provincial laws by occupying all areas of legislative competence under section 91(24) of the Constitution Act, 1867 and then vacating areas of jurisdiction following negotiations with the new Indian governments on the scope of their jurisdictional powers.

The official government reply to the Committee's Report on 5 March 1984 by the Minister of Indian Affairs and Northern Development, claimed to accept the primary thrust of the recommendations but rejected the suggestion that the federal government should vacate its powers under section 91(24) in favour of Indian governments or shield them from provincial law.

D. Legislative Initiatives to Recognize Aboriginal Self-Government

1. The Indian Self-Government Bill, 1984 (C-52)

The Indian Self-Government Bill was the government's first attempt at a legislative response to the Special Committee's report. It was given first reading in the House of Commons on 27 June 1984 and died with the dissolution of Parliament less than two weeks later. The bill would have provided a system of recognizing "Indian Nations" upon the approval of a federally-appointed panel where the concerned Indian group had approved a written Constitution that recognized individual and collective rights and provided an independent system of reviewing the executive decisions of the Indian government. The model contemplated by Bill C-52 was essentially that of a federal municipality. This proposal for delegated authority was rejected by most Indian groups as not meeting

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

their demands for an independent jurisdiction separate from provincial or federal authority. Since Bill C-52, two separate groups of Indians have negotiated their own form of local government based on a municipal model. These legislative initiatives are discussed below.

2. The Cree-Naskapi (of Quebec) Act, 1984

The 1975 and 1978 James Bay and Northern Quebec (and Northeastern Quebec) Agreements, which settled the land claims of the Cree and Naskapi Indians of northern Quebec, contemplated the passage of federal legislation to establish local government for the Indian signatories. The Cree-Naskapi (of Quebec) Act was passed by Parliament in 1984, providing local government for eight Cree bands and the one Naskapi band covered by the Agreements. These governments exercise authority over Category 1A and 1A-N lands, which by the Agreements and their implementing legislation are expressly subject to the "administration, management and control of Canada."

While the relevant sections of the Agreement do not specify in any detail the content of the implementing legislation, it is clear that the federal and provincial governments are to continue to have their usual jurisdiction and important powers over resource development and expropriation. The Cree-Naskapi (of Quebec) Act does, however, replace the Indian Act for the purposes of municipal government and land management for the Indian parties concerned, and it allows a much greater degree of self-management and control. Drafting of the Act took place through intensive negotiations with the Cree and Naskapi, and it was introduced into Parliament after Cree and Naskapi approval of all its provisions.

In its final form, the Act contains 218 provisions dealing with a wide range of matters such as: local government, band elections, meetings and referenda of bands, financial administration, residence and access rights on Category 1A and 1A-N lands, the rights of Quebec, the bands and third parties to 1A and 1A-N lands, surface and subsurface resource rights, disposition and registration of rights to 1A and 1A-N lands, land cessions by bands, wills and estates of Cree and Naskapi

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Indians, exemptions from tax and seizure of property, policing and administration of justice.

The Inuit party to the James Bay and Northern Quebec Agreement agreed to municipal government at the community and regional level under provincial jurisdiction and to a land management regime wholly within provincial jurisdiction as well. Accordingly, the National Assembly passed the Act concerning Northern Villages and the Kativik Regional Government in 1978.

3. The Sechelt Indian Band Self-Government Act, 1986

The Sechelt Indian band is a West Coast band that was eager to escape restrictions in the Indian Act that prevented the band from taking advantage of considerable available commercial opportunities. For example, the fact that Indian bands are not legal persons and the slow process of land administration under the Indian Act meant that the band was unable to move as quickly, or carry out the same activities, as a municipality or private landowner. Consequently, the Sechelt band took the initiative to negotiate legislation to replace the Indian Act for the Sechelt band alone because it could not afford to wait for legislative or constitutional developments at the national level.

The Sechelt Act passed third reading in Parliament in June 1986. It is based on a municipal government model like the Cree-Naskapi (of Quebec) Act. Like the Cree-Naskapi Act, the legislation establishes the Indian local government as a legal entity with the powers of a natural person. Unlike the Cree model, however, it does not specify the rights, powers and duties of the Sechelt government. Instead, the Act provides that a Sechelt Band Constitution approved in a band referendum, and meeting certain legislative requirements will govern the powers and structure of the local government. Accordingly, the Sechelt Act is characterized as enabling legislation rather than a detailed code of local government like the Cree-Naskapi Act.

The Sechelt Constitution was ratified by referendum on 20 September 1986 and sets forth the powers of the Sechelt government in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

relation to band membership, Sechelt lands, natural resources, band expenditures, financial controls and law-making procedures.

While the language of the Act suggests a government entity completely autonomous from the federal or provincial governments, the actual powers of the Sechelt government are essentially municipal ones. The Sechelt government is clearly the recipient of delegated authority from the federal government, and the respective jurisdictions of the federal and provincial governments are preserved. Among the most notable features of the legislation are: the transfer of Sechelt lands to the band in fee simple; provision for provincial implementing legislation allowing the registration of Sechelt lands in the provincial land registry system; and the power to accept delegated authority from the provincial government.

4. Amendments to the Indian Act

As part of its policy on Indian self-government, the federal government is prepared to make amendments to the Indian Act that will increase management and control at the community level, until agreement is reached on legislative initiatives or constitutional reform to establish self-government arrangements that will render the Indian Act nugatory.

a. 1985 Amendments

In 1985, substantial amendments to the Act were made primarily to remove sexually discriminatory provisions relating to entitlement to Indian status and band membership. Some members of the Indian community objected to these amendments as an interference with self-government rights. They argued that the federal government should have concentrated instead on legislation granting or recognizing the power of Indian nations to determine their own membership as well as Indian status. The 1985 amendments did provide a means for bands to assume control over the determination of band membership, subject to certain preconditions and acquired rights as well as new powers to pass by-laws to regulate alcohol use and residence on-reserve. In addition, the government retained total control over the determination of who is considered an Indian for the purposes of the Act. This retention of federal control is

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

considered by much of the Indian community to be inconsistent with any notion of self-government. Given that federal funding of band councils is based on individuals with Indian status only, the ability of bands to define themselves is considered to be compromised. Nevertheless, the new band membership provisions are seen by government to be a step towards self-government.

b. 1988 Amendments

In June 1988, the "Kamloops Amendment" to the Indian Act was proclaimed. This amendment is intended to clarify the legal status of conditionally surrendered reserve lands and thereby facilitate the power of Indian Act bands to develop their lands through leases to non-Indian persons. The amendment also increased band powers by expressly granting band councils the power to levy local taxes on Indian and non-Indian persons with interests in reserve lands. Like the 1985 amendment on band membership, this legislation is intended to be an incremental step, improving the Indian Act on an interim basis.

c. Lands, Revenues and Trusts Review

The Department of Indian Affairs is currently undertaking a broad-ranging review of matters relating to Indian lands, revenues and trusts with a view to increasing Indian control and autonomy through administrative and legislative reform.

E. Policy Issues and Initiatives

In April 1986, the Honourable David Crombie, then Minister of Indian Affairs and Northern Development, released the current federal policy statement on Indian self-government. Until a constitutional provision on self-government is achieved, the federal government offers two means to pursue "community-based self-government initiatives." First, within the Indian Act, the federal government will focus on enhancing bylaw-making powers, developing alternative funding arrangements, and promoting economic development. In addition, the government intends to amend the Act where desirable and encourage tripartite agreements (Indian/federal/provincial) to increase the role of Indian communities in the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

development and delivery of social programs and economic development undertakings. Second, the federal government is willing to negotiate with bands, on an individual or group basis, self-government arrangements under new legislation to replace the Indian Act.

The policy recognizes that no one approach to self-government will meet the needs of all Indian nations. It also recognizes that some Indian nations do not yet wish to negotiate a new legislative framework and that in the meantime want to increase local autonomy as much as possible under the Indian Act. These aspects of the new policy are consistent with the Special Committee's recommendations on interim measures.

Accompanying the self-government policy was a restructuring of the Department resulting in the creation of a Self-Government Sector in the Indian and Inuit Affairs Program, headed by an Assistant Deputy Minister. A negotiations budget of $4 million a year has been allocated.

While Indian Nations have expressed dissatisfaction with the limits of the policy in terms of the municipal-type government it offers, many have responded to the opportunity to negotiate new self-government arrangements following the collapse of the constitutional talks on aboriginal self-government. In June of 1989, the Assistant Deputy Minister of the Self-Government Sector reported that the Department had received a total of 121 self-government proposals, several of which involved more than one band.

Another avenue for negotiating self-government arrangements is the process under which, since 1973, the federal government has been willing to negotiate "comprehensive" land claims settlements. Comprehensive claims are defined as claims based upon traditional use and occupancy and unextinguished aboriginal title (i.e., not dealt with by treaty or "superseded by law"). The settlement of these claims usually involves a broad range of matters hence the designation, "comprehensive." The policy as formally stated in 1981 allowed negotiation of "self-government on a local basis" but excluded "political matters." According to the revised statement of comprehensive claims policy in 1986, "a new feature of the policy will be to allow for negotiation of a broader range of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

self-government matters." However, the 1986 policy statement explicitly provides that self-government arrangements negotiated through claims settlements will not receive constitutional protection "unless a constitutional amendment to this effect is in force." This means that the government prefers to negotiate self-government arrangements separately from other matters in order to avoid entrenchment pursuant to s. 35(3) of the Constitution Act, 1982. This subsection provides that the recognition and affirmation of existing treaty rights in s. 35(1), includes "rights that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired."

The Final Agreements reached in the Yukon and the Northwest Territories are examples of how this aspect of claims policy has been implemented so far. Both Agreements provide for the negotiation of separate agreements on self-government. Delegated federal authority is again contemplated and specific provision is made that these self-government agreements shall not be construed as aboriginal and treaty rights within the meaning of section 35 of the Constitution Act, 1982. Both groups, however, will be able to take advantage of any future constitutional amendments recognizing aboriginal self-government rights.

The government has explained this aspect of its policy (reaffirmed by a Cabinet decision announced in February 1990) as maintaining equity between Indian groups with self-government arrangements negotiated within and without the claims settlement process. In the absence of a constitutional amendment generally protecting self-government rights, the federal government argues that it would be unfair to allow some groups to have such protection because they happened to have negotiated their right to self-government through a claims settlement.

However, it may be too late to avoid such inequity. A provincial court decision (Eastmain Band v. Gilpin) respecting the Cree-Naskapi (of Quebec) Act held that the self-government rights of the Crees under the Act, having been promised by the James Bay and Northern Quebec Agreement, were made constitutional by s. 35(3) and that "any change to the Natives' existing rights would be legal only if brought about by a constitutional amendment."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

It should also be noted that some aboriginal people argue that an aboriginal right to self-government exists, aside from modern claims agreements and that this right is now constitutionally protected by s. 35(1) of the Constitutional Act, 1982 which recognizes and affirms existing aboriginal and treaty rights.

The current self-government policy purports to be flexible and open to proposals that suit the individual needs of Indian nations; the government has been careful to emphasize that the Cree-Naskapi (of Quebec) Act and the Sechelt Self-Government Act are not intended to be models that others are expected to adopt. Nevertheless, since there is no indication that the government is willing to contemplate any radical departure from the municipal government model, it is difficult to imagine possible alternatives.

PARLIAMENTARY ACTION

1983 - Report of the Special Committee on Indian Self-Government recommended constitutional recognition of an aboriginal right to self-government and interim measures to provide Indian Nations with distinct legislative powers.

1984 - Indian Self-Government Bill (C-52) would have recognized Indian Nations with municipal-type powers.

1984 - Cree-Naskapi (of Quebec) Act was passed by Parliament, implementing a chapter of the James Bay and Northern Quebec Agreement and providing for the first legislative scheme, outside of the Indian Act, for Indian local government.

1985 - An Act to Amend the Indian Act was passed by Parliament granting Indian band councils new by-law powers over band membership, reserve residence and alcohol regulation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1986 - Parliament passed the Sechelt Indian Band Self-Government Act, providing for the first Indian self-government legislation independent from a land claims agreement.

1988 - An Act to Amend the Indian Act (designated lands) granted Indian band councils clear powers to levy local taxes on Indians and non-Indian reserve residents.

CHRONOLOGY

1763 - The Royal Proclamation recognized the rights of the "several Nations or Tribes of Indians ... who live under our protection."

1867 - Legislative authority with respect to "Indians, and Lands reserved for the Indians" assigned to Parliament at Confederation.

1876 - First consolidated Indian Act.

1951 - Last major revision of the Indian Act.

1969 - The federal government issued its White Paper on Indian Policy, proposing termination of special status. The Paper was withdrawn due to Indian opposition.

1975 - James Bay and Northern Quebec Agreement included provision for federal legislation establishing local government on Cree Category 1A lands.

1975-1978 - National Indian Brotherhood (NIB) General Assembly called for partial revision of the Indian Act. A Joint NIB/Cabinet Committee worked on proposed revisions but failed to agree, and disbanded in 1978.

17 April 1982 - Constitution Act, 1982, s. 35 affirmed and recognized the existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal people of Canada.

14-16 March 1983 - First Ministers' Conference on Aboriginal Constitutional Matters. Agreement was reached on a constitutional amendment specifying that "existing treaty rights" in s. 35 includes existing and future land claims settlements.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

3 November 1983 - Report of the Special Committee on Indian Self-Government.

5 March 1984 - The Minister of Indian Affairs tabled the Response of the Government to the Report of the Special Committee on Indian Self-Government.

8-9 March 1984 - At the First Ministers' Conference, Prime Minister Trudeau proposed constitutional recognition "that the aboriginal peoples of Canada have the right to self-governing institutions that will meet the needs of their communities." No agreement was reached at the Constitutional Conference.

June 1984 - Passage of the Cree-Naskapi (of Quebec) Act, S.C. 1985, c. 18 providing for local government in James Bay Cree and Naskapi communities under the James Bay and Northeastern Quebec Agreements.

27 June 1984 - Bill C-52, a proposed "Indian Self-Government Act" received first reading in the House of Commons.

2-3 April 1985 - At the First Ministers' Conference, Prime Minister Mulroney tabled a proposal for constitutional recognition of aboriginal self-government but no agreement was reached.

17 April 1985 - An Act to Amend the Indian Act, S.C. 1985, c. 27, came into effect, allowing band control of membership.

15 April 1986 - The Honourable David Crombie, Minister of Indian Affairs and Northern Development, issued a policy statement on Indian Self-Government.

9 October 1986 - The Sechelt Indian Self-Government Act, S.C. 1986, c. 2, received Royal Assent.

26-27 March 1987 - The final First Ministers' Conference required by s. 37.1 of the Constitution Act failed to produce a self-government amendment.

1 April 1987 - Provincial court decision in Eastmain Band v. Gilpin [1987] 3 C.N.L.R. 54, [1987] R.J.Q. 1637 states Cree-Naskapi (of Quebec) Act is a recognition of residual sovereignty of the Cree people over internal matters and that the Act cannot be amended except through a constitutional amendment.

June 1988 - An Act to amend the Indian Act (designated lands), S.C. 1988, c. 23, was passed expanding and clarifying band council by-law powers to impose local taxes.

SELECTED REFERENCES

Bartlett, Richard. Subjugation, Self-Management and Self-Government of Aboriginal Lands and Resources, Background Paper, No. 11, Aboriginal Peoples and Constitutional Reform. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1986.

Canada. House of Commons Special Committee on Indian Self-Government. Second Report: Indian Self-Government in Canada. 1st Session, 32nd Parliament, Issue No. 40.

Canada. Indian and Northern Affairs. Response of the Government to the Report of the Special Committee on Indian Self-Government. Ottawa, 5 March 1984.

Crombie, Hon. David, Minister of Indian Affairs and Northern Development. Policy Statement on Indian Self-Government in Canada. Ottawa, 5 March 1986.

Little Bear, Leroy, Menno Boldt and J. Anthony Long, eds. Pathways to Self-Determination: Canadian Indians and the Canadian State. University of Toronto Press, Toronto, 1984.

Long, J. Anthony and Menno Boldt, eds. Governments in Conflict? Provinces and Indian Nations in Canada. University of Toronto Press, Toronto, 1988.

Mulroney, Rt. Hon. Brian, Prime Minister. Notes for an Opening Statement. First Ministers' Conference, The Rights of Aboriginal Peoples, 2 March 1985.

Nakatsuru, Shaun. "A Constitutional Right of Indian Self-Government." (1985) 43(2) U.T. Fac. L. Rev. 72.

Trudeau, Hon. Pierre E., Prime Minister. Statement to the Conference of First Ministers on Aboriginal Constitutional Matters. 8 March 1984.

Bulletin d'actualité 89-5F

L'AUTONOMIE POLITIQUE DES INDIENS

Wendy Moss
Division du droit et du gouvernement

Le 15 mars 1989
Révisé le 16 mai 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

Nº de cat. YM32-1/89-5-1990-05F

ISBN 0-660-93043-9

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

L'AUTONOMIE POLITIQUE DES INDIENS

DÉFINITION DU SUJET

Dans les années 80, la question de l'autonomie politique est devenue l'une des grandes préoccupations des autochtones. Le gouvernement fédéral a reconnu que la Loi sur les Indiens n'accorde pas assez d'autonomie aux autochtones et qu'une nouvelle loi s'impose pour répondre aux aspirations et aux besoins particuliers des Indiens de tout le pays. Des politiques et des mesures législatives ont été élaborées pour accroître l'autonomie au niveau local, sous le régime de la loi actuelle, et pour permettre la négociation de nouveaux mécanismes en vue de remplacer définitivement la Loi sur les Indiens. Comme les conférences des premiers ministres sur les droits des autochtones n'ont pas réussi à faire modifier la Constitution en leur faveur, beaucoup de bandes indiennes ont accepté d'envisager les mesures proposées comme des moyens provisoires d'accroître l'autonomie locale. Toutefois, la grande majorité des nations indiennes soutiennent que la délégation de pouvoirs proposée, semblable à celle qui s'applique aux administrations municipales, n'est pas conforme à l'objectif qu'elles se sont fixé, à savoir la reconnaissance dans la Constitution de leur droit intrinsèque à l'autonomie politique. Ce problème prend aussi une dimension internationale puisque beaucoup de peuples autochtones, estimant que les mécanismes juridiques, politiques et décisionnels du Canada ne peuvent leur assurer les droits politiques qu'ils réclament, ont de plus en plus souvent recours à des tribunes internationales comme les Nations Unies pour faire valoir leurs revendications.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Contexte

C'est depuis 1981 environ que les organismes représentant les peuples autochtones placent l'autonomie politique au premier rang de leurs préoccupations. Toutefois, dans les années 70, la notion d'autonomie était implicite dans bien des propositions mises de l'avant par les Indiens, et elle était explicite dans la Déclaration des Dénés de 1975.

Dès le XIX[e] siècle, les Indiens du Canada en ont appelé à des organismes internationaux pour faire reconnaître leurs revendications, généralement sans succès jusqu'à tout récemment. Actuellement, un Groupe de travail de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies a été chargé de rédiger un projet de norme internationale sur la protection des droits des autochtones (qui sera assujetti à un long processus d'approbation avant d'être soumis à l'étude de l'Assemblée générale). Une des questions clés est de déterminer si les populations indigènes qui forment une minorité au sein d'États existants sont des "peuples" ayant droit à l'autodétermination. L'opinion courante qui leur refuse ce titre est contestée par des groupes autochtones et d'éminents juristes.

Depuis 1980, le gouvernement fédéral du Canada accepte d'examiner des propositions sur l'autonomie politique des autochtones, mais seulement dans le contexte de la Constitution actuelle. Entre 1984 et 1987, cette question a été au centre des discussions des conférences des premiers ministres sur les droits des autochtones. Toutefois, les efforts déployés au cours de ces trois conférences en vue de modifier la Constitution pour reconnaître aux autochtones le droit à l'autonomie ont échoué. La dernière de ces conférences, qui étaient prévues aux termes de la Loi constitutionnelle de 1982, s'est déroulée en 1987. Au coeur du conflit se trouvait la question suivante: le droit à l'autonomie politique inscrit dans la Constitution devrait-il être un droit inhérent et exécutoire ou pourrait-il se traduire par la délégation de pouvoirs fédéraux ou provinciaux et être assujetti à des accords ultérieurs? Les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

dirigeants autochtones continuent de demander qu'on organise d'autres conférences de ce genre, mais le Premier ministre a indiqué qu'il accédera à leur demande quand, à son avis, les perspectives de succès seront raisonnables.

En 1983, le Parlement a créé le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens. Dans son rapport, le Comité a recommandé que "le droit des peuples indiens à l'autonomie politique soit explicitement prescrit et confirmé par la Constitution canadienne. [...] les gouvernements des premières nations indiennes formeraient un palier distinct de gouvernement au Canada". Il a rejeté le point de vue du ministère des Affaires indiennes, qui conçoit les gouvernements indiens comme des gouvernements de type municipal relevant de l'autorité fédérale. Jusqu'à ce que l'autonomie politique soit garantie dans la Constitution, le Comité proposait au Parlement de "faire en sorte d'exercer sa compétence législative pour tout ce qui concerne les Indiens et les terres réservées aux Indiens, pour ensuite céder ces domaines de compétence aux gouvernements indiens reconnus".

Après la publication de ce rapport, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il était prêt à discuter avec les bandes indiennes intéressées de propositions législatives visant à remplacer la Loi sur les Indiens par des mesures d'autonomie politique au niveau local. La politique en vigueur ne semble pas permettre de s'écarter beaucoup du modèle de l'administration municipale autonome.

B. La Loi sur les Indiens

Ce n'est que tout récemment qu'on a reconnu officiellement que les peuples autochtones ont des institutions politiques bien à eux (dans le rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, en 1983). Avant et, dans une large mesure, après l'arrivée des Européens, les autochtones n'avaient pas de tradition écrite, mais utilisaient différents moyens pour organiser, administrer et conserver leurs idéaux et leurs institutions politiques. Leurs traditions orales, les ceintures de wampoum et les potlatchs sont des exemples de ces institutions, dont le sens n'a jamais été compris ou reconnu par la société dominante non autochtone. C'est pour cette raison qu'elles ont été ignorées ou bannies

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

par la loi et que le gouvernement fédéral a essayé d'imposer les mêmes idéaux euro-canadiens à des sociétés autochtones très différentes, établies sur l'ensemble du territoire canadien.

Jusqu'à tout récemment, la seule forme de gouvernement indien reconnue par la loi canadienne était le système des conseils de bande, imposé au XIX^{e} siècle quand le ministre des Affaires indiennes a été investi du pouvoir de destituer les chefs et les conseillers choisis selon les traditions indiennes. Encore en 1951, on essayait de supprimer les gouvernements indiens. Les Indiens contestent la Loi sur les Indiens depuis qu'elle existe. De nombreuses nations indiennes ont maintenu simultanément deux formes de gouvernement: publiquement, elles adhèrent au système des conseils de bande pour satisfaire le gouvernement fédéral, tandis que secrètement, elles conservent leur gouvernement traditionnel. Ce n'est pas uniquement par attachement à leurs propres structures politiques que les Indiens n'acceptent pas le système des conseils de bande, mais aussi parce que la Loi sur les Indiens accorde beaucoup de latitude au ministre: il peut passer outre aux décisions des conseils de bande, dont les pouvoirs législatifs sont très limités. À la différence des municipalités, les conseils n'ont pas le statut juridique et les pouvoirs d'une personne physique, ce qui cause bien des problèmes quand les bandes veulent régler leurs affaires courantes ou entreprendre des projets de développement économique.

Dans le cadre du système des conseils de bande, le pouvoir de décision appartient principalement au ministre ou au ministère des Affaires indiennes et du Nord. Ainsi, le gouvernement fédéral participe directement aux affaires courantes d'une administration locale.

Les conseils de bande ont aussi peu de latitude sur le plan financier. Toutes les décisions concernant l'affectation des deniers d'une bande sont prises par le Ministre, avec l'assentiment du conseil de la bande. Le Cabinet peut toutefois autoriser les bandes à gérer leurs recettes.

Jusqu'en 1985, les conseils de bande pouvaient, aux termes de la Loi, établir des statuts administratifs, mais uniquement à l'égard des questions suivantes: la santé publique, les jeux et les sports, la circulation, le respect de l'ordre public, la répression de l'inconduite et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

des dangers à la sécurité publique, la construction d'ouvrages publics, les bâtiments, les services d'alimentation en eau, l'utilisation des terres et le zonage, les colporteurs, la conservation du gibier (sur la réserve), les herbes nuisibles, l'apiculture, l'aviculture et les bestiaux. En 1985, on a modifié la Loi pour conférer aux Indiens de nouveaux pouvoirs en ce qui concerne l'établissement de règles sur l'appartenance aux bandes, sous réserve de certaines conditions, ainsi que sur la consommation d'alcool et les droits de résidence dans les réserves. Depuis 1988, une nouvelle modification à la Loi permet aux conseils de bande de percevoir des taxes sur les intérêts indiens et non indiens sur les terres de réserve. Ces pouvoirs limités sont tous assujettis à la Loi, à ses règlements et au désaveu du Ministre, sauf pour ce qui est des statuts sur la consommation d'alcool que le Ministre ne peut pas annuler.

Le Cabinet fédéral a le pouvoir de prendre des règlements sur bien des sujets à propos desquels les conseils de bande peuvent établir des statuts administratifs et, en général, de prendre des décrets et des règlements pour faire appliquer les intentions et les dispositions de la Loi. Le Cabinet a aussi le pouvoir d'autoriser l'expropriation des terres des réserves indiennes aux termes des lois fédérales ou provinciales.

En outre, les lois provinciales d'application générale qui ne sont pas en contradiction avec les dispositions des traités signés avec les Indiens ou des lois fédérales, et qui n'impliquent pas la réglementation ou la taxation d'intérêts liés aux terres indiennes, s'appliquent aux Indiens vivant ou non dans une réserve. Il semble aussi que les provinces peuvent percevoir des impôts sur les réserves, sans qu'on ait bien précisé dans quelle mesure.

Le contrôle et l'administration de l'exploitation des ressources relèvent surtout du Ministère. Le principal pouvoir que les bandes possèdent à cet égard est négatif et revient plutôt aux membres de la bande qu'à son conseil: c'est celui de refuser de céder des terres en vue de leur exploitation. Dans plusieurs provinces, des ententes fédérales-provinciales accordent notamment aux provinces le droit à la moitié des intérêts découlant de l'exploitation des ressources des terres indiennes, pour ce qui est des minéraux, des métaux précieux et communs, du gaz naturel et du pétrole (mais, selon les dispositions de l'entente, pas nécessairement dans le cas de toutes ces ressources).

LIBRARY OF PARLIAMENT ·
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens

Le 3 novembre 1983, le Comité spécial déposait son rapport à la Chambre des communes. Le Comité, qui comprenait des membres d'office provenant de trois organismes nationaux d'Indiens, a entendu 567 témoins au cours de 215 témoignages oraux pendant ses audiences, qui l'ont amené partout au pays. Son rapport a été approuvé à l'unanimité par les trois partis politiques fédéraux et a été fort bien accueilli comme un document innovateur énonçant les aspirations des autochtones et formulant des propositions originales pour établir un rapprochement entre leur idéologie politique et celle des non-autochtones.

Le Comité préconisait l'établissement d'une nouvelle relation entre le gouvernement fédéral et les Indiens, dont un élément essentiel serait la reconnaissance explicite du droit des Indiens à l'autonomie politique. Cette reconnaissance devait prendre la forme de mesures législatives spéciales reconnaissant chaque nation indienne et de l'adoption dans la Constitution d'une disposition garantissant ce droit. Le Comité recommandait d'autres mesures législatives pour établir un fondement législatif distinct pour les gouvernements indiens: le gouvernement fédéral pourrait soustraire les Indiens aux lois fédérales et provinciales en exerçant, aux termes du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, sa compétence législative dans tous les domaines pour ensuite en céder certains aux nouveaux gouvernements indiens après avoir négocié avec eux la portée de leur compétence.

Le 5 mars 1984, le ministre des Affaires indiennes et du Nord déposait la réponse du gouvernement au rapport du Comité; le gouvernement y approuvait l'orientation générale des recommandations du rapport mais rejetait la proposition voulant qu'aux termes du paragraphe 91(24), il cède ses pouvoirs aux gouvernements indiens ou les soustraie à l'application des lois provinciales.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Mesures législatives en vue de la reconnaissance de l'autonomie politique des autochtones

1. Le projet de loi de 1984 sur l'autonomie gouvernementale des Indiens (C-52)

Il s'agissait de la première mesure législative du gouvernement présentée en guise de réponse au rapport du Comité spécial. Il a été lu une première fois à la Chambre des communes le 27 juin 1984 et a expiré au Feuilleton à la dissolution du Parlement moins de deux semaines plus tard. Le projet de loi aurait permis, avec l'approbation d'un comité nommé par le gouvernement fédéral, de reconnaître les "nations indiennes" ayant accepté une constitution écrite établissant leurs droits individuels et collectifs; il prévoyait aussi un mécanisme d'examen des grandes décisions du gouvernement indien. Le modèle préconisé dans ce projet de loi était essentiellement celui d'une municipalité fédérale. Les groupes indiens ont rejeté le modèle de délégation de pouvoirs parce qu'il ne satisfaisait pas à leur revendication d'un gouvernement autonome soustrait à l'autorité provinciale et fédérale. Depuis le dépôt du projet de loi C-52, deux groupes d'Indiens ont négocié leur propre forme de gouvernement local sur le modèle des administrations municipales. Les mesures législatives qui en ont découlé sont exposées ci-dessous.

2. La Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec (1984)

Les conventions de la baie James et du Nord québécois (et du Nord-Est québécois), signées en 1975 et en 1978 pour régler les revendications territoriales des Cris et des Naskapis du Nouveau-Québec, recommandaient l'adoption de mesures législatives fédérales portant création d'une administration locale pour les signataires indiens. La Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, adoptée par le Parlement en 1984, a établi une administration locale pour les huit bandes cries et la bande naskapie régies par les conventions. Ces administrations exercent leur autorité sur les terres des catégories 1A et 1A-N qui, selon les conventions et leurs lois d'application, demeurent expressément "sous l'autorité du Canada".

Les conventions ne précisent nulle part la teneur de la loi d'application, mais il est clair que les gouvernements fédéral et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provincial continuent d'exercer leur pleine compétence sur l'exploitation des ressources et l'expropriation des terres. Toutefois, la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec remplace la Loi sur les Indiens pour ce qui est de l'administration municipale et de la gestion des terres des Indiens concernés et elle leur confère beaucoup plus d'autonomie. D'intenses négociations avec les Cris et les Naskapis ont eu lieu en vue de la rédaction du projet de loi qui a été présenté au Parlement après que les bandes indiennes en eurent approuvé toutes les dispositions.

La Loi contient 218 dispositions portant sur toute une série de questions: les administrations locales, les élections des bandes, les assemblées et les référendums, l'administration financière, les droits de résidence et d'accès sur les terres des catégories 1A et 1A-N, les droits du Québec, des bandes et des tiers partis sur les terres des catégories 1A et 1A-N, les droits sur les ressources du sol et du sous-sol, l'octroi de droits sur les terres des catégories 1A et 1A-N et l'enregistrement de ces droits, les abandons fonciers des bandes, les testaments et les successions des Cris et des Naskapis, les exemptions fiscales et l'insaisissabilité, la police et l'administration de la justice.

Les Inuit visés par la Convention de la baie James et du Nord québécois ont accepté des administrations locales et régionales relevant de la province et un régime de gestion des terres régi aussi entièrement par la province. En 1978, l'Assemblée nationale a adopté en conséquence la Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik.

3. La Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne séchelte (1986)

La bande indienne séchelte, installée sur la côte ouest, était impatiente d'échapper aux restrictions imposées par la Loi sur les Indiens, qui l'empêchaient de profiter des nombreuses possibilités commerciales qui s'offraient à elle. Par exemple, le fait que la personnalité juridique des bandes indiennes ne soit pas reconnue aux termes de la Loi sur les Indiens, et la lenteur de l'administration foncière que cette loi entraînait, empêchaient la bande d'agir aussi rapidement ou de s'acquitter des mêmes activités qu'une municipalité ou un propriétaire foncier. C'est pourquoi la bande séchelte a entrepris de négocier des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mesures législatives en vue de remplacer la Loi sur les Indiens pour elle seule, parce qu'elle ne pouvait se permettre d'attendre l'adoption de mesures législatives nationales ou de modifications à la Constitution.

La Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne séchelte a franchi l'étape de la troisième lecture au Parlement en juin 1986. Elle s'inspire du modèle d'administration municipale prévu dans la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, notamment en faisant de l'administration séchelte une entité juridique ayant les pouvoirs d'une personne physique. Toutefois, contrairement à la Loi sur les Cris, elle n'énumère pas les droits, pouvoirs et fonctions de l'administration séchelte; elle prévoit plutôt que sa constitution, approuvée par référendum et conforme à certaines exigences législatives, régira les pouvoirs et la structure de cette administration. Ainsi, cette loi devient une loi habilitante plutôt qu'un code détaillé des fonctions de l'administration locale, comme l'est la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec.

La Constitution séchelte, ratifiée par un référendum tenu le 20 septembre 1986, énonce les pouvoirs de l'administration séchelte sur l'appartenance à la bande, les terres sécheltes, les ressources naturelles, les dépenses de la bande, les mesures de contrôle financier et les modalités liées à l'adoption de lois.

Bien que la Loi donne l'impression que la bande est une entité politiquement autonome des administrations fédérale et provinciale, les pouvoirs réels de l'administration séchelte s'apparentent essentiellement à ceux des municipalités. Il est clair que c'est le gouvernement fédéral qui lui délègue ses pouvoirs et que les compétences des gouvernements fédéral et provincial sont maintenues. La Loi prévoit notamment le transfert en fief simple du droit de propriété sur les terres sécheltes, l'adoption d'une loi d'application provinciale autorisant l'enregistrement des terres sécheltes dans le registre des terres de la province, et l'autorisation d'accepter les pouvoirs délégués par le gouvernement provincial.

4. Les modifications de la Loi sur les Indiens

Conformément à sa politique sur l'autonomie politique des Indiens, le gouvernement fédéral est prêt à modifier la Loi sur les Indiens

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de façon à accroître la gestion et le contrôle des Indiens à l'échelon local jusqu'à ce qu'on se soit entendu sur des mesures législatives ou des modifications constitutionnelles relatives à l'autonomie politique qui annuleraient la Loi sur les Indiens.

a. Les modifications de 1985

En 1985, d'importantes modifications ont été apportées à la Loi, surtout pour éliminer la discrimination fondée sur le sexe dans les dispositions concernant le statut d'Indien et l'appartenance à la bande. Des Indiens ont prétendu que ces modifications aliénaient leur droit à l'autonomie politique; ils ont soutenu que le gouvernement fédéral aurait plutôt dû adopter une loi garantissant ou reconnaissant le pouvoir des nations indiennes de déterminer les règles régissant l'appartenance et le statut d'Indien. Les modifications permettaient aux bandes d'exercer un contrôle sur l'appartenance à leurs effectifs, sous réserve de certaines conditions et des droits acquis, et leur accordaient de nouveaux pouvoirs pour l'adoption de statuts administratifs régissant la consommation d'alcool et les droits de résidence dans les réserves. Par ailleurs, le gouvernement continuait d'être le seul à pouvoir déterminer qui est considéré comme Indien aux fins de la Loi. L'exercice de ce contrôle par le gouvernement fédéral est jugé par une grande partie des Indiens comme étant incompatible avec l'idée d'autonomie politique. Étant donné que les conseils de bande sont financés par le gouvernement fédéral en fonction du nombre d'Indiens inscrits, les Indiens estiment que la capacité des bandes de se définir elles-mêmes est compromise. Néanmoins, les nouvelles dispositions sur l'appartenance aux bandes sont considérées par le gouvernement comme une étape vers l'autonomie politique.

b. Les modifications de 1988

En juin 1988, "les modifications de Kamloops" apportées à la Loi sur les Indiens ont été adoptées. Elles visaient à préciser la situation juridique des terres de réserve cédées sous condition et à faciliter ainsi, pour les bandes régies par la Loi sur les Indiens, l'exploitation de leurs terres grâce à des baux conclus avec des non-Indiens. Elles ont aussi conféré de nouveaux pouvoirs aux bandes en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

permettant aux conseils de bande de percevoir des impôts fonciers auprès des Indiens et des non-Indiens qui ont des intérêts dans des terres de réserve. Tout comme les modifications de 1985, cette loi marque une étape et améliore provisoirement la Loi sur les Indiens.

c. Examen du Secteur terres, revenus et fiducie

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord procède actuellement à un vaste examen de questions relatives aux terres, aux revenus et à la fiducie des Indiens dans le but d'accroître le contrôle et l'autonomie des Indiens par une réforme administrative et législative.

E. Politique et mesures gouvernementales

En avril 1986, l'honorable David Crombie, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord, a publié l'énoncé de la politique actuelle du gouvernement fédéral sur l'autonomie gouvernementale des Indiens. Jusqu'à ce qu'une disposition sur l'autonomie politique soit inscrite dans la Constitution, le gouvernement fédéral offrait deux moyens de prendre des "initiatives communautaires d'autonomie gouvernementale". Premièrement, sous le régime de la Loi sur les Indiens, le gouvernement fédéral voulait augmenter les pouvoirs de prendre des statuts administratifs, élaborer des modes optionnels de financement et favoriser le développement économique. En outre, il avait l'intention d'apporter les modifications souhaitables à la Loi et d'encourager des accords tripartites (entre les Indiens et les gouvernements fédéral et provinciaux) pour accroître le rôle des communautés indiennes dans le développement et la prestation des programmes sociaux et les entreprises de développement économique. Deuxièmement, le gouvernement était prêt à négocier avec les bandes, individuellement ou en groupe, des modalités d'autonomie politique aux termes d'une nouvelle loi qui remplacerait la Loi sur les Indiens.

La politique reconnaît qu'une formule unique d'autonomie politique ne pourra réussir à répondre aux besoins de toutes les nations indiennes. Elle reconnaît aussi que certaines nations indiennes ne veulent pas encore négocier un nouveau cadre législatif, mais qu'elles veulent dans l'intervalle accroître leur autonomie locale le plus possible sous le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

régime de la Loi sur les Indiens. Ces aspects de la nouvelle politique sont conformes aux recommandations que le Comité spécial a formulées sur les mesures provisoires.

En même temps que la nouvelle politique était annoncée, le Ministère était réorganisé avec la création, au sein du Programme des affaires indiennes et inuit, du Secteur de l'autonomie gouvernementale, dirigé par un sous-ministre adjoint. Un budget de 4 millions de dollars par an a été alloué pour les négociations.

Certaines nations indiennes se sont dites mécontentes que la politique n'offre que des pouvoirs semblables à ceux des municipalités, mais beaucoup d'autres ont accepté de négocier de nouvelles mesures d'autonomie politique après l'échec des négociations constitutionnelles sur l'autonomie gouvernementale des autochtones. En juin 1989, le sous-ministre adjoint responsable du Secteur de l'autonomie gouvernementale a signalé que le Ministère avait reçu, au total, 121 propositions d'autonomie gouvernementale dont plusieurs touchaient plus d'une bande.

Le règlement des revendications territoriales "globales" que le gouvernement fédéral accepte de négocier depuis 1973 est un autre moyen d'obtenir des mesures d'autonomie politique. Les revendications globales sont celles qui ont trait aux terres traditionnelles que les autochtones continuent d'utiliser et d'occuper et dont les titres ancestraux n'ont pas été frappés d'extinction (c.-à-d. qui n'ont pas été réglés par traité ni "annulés légalement"). Le règlement de ces revendications porte sur toute une série de questions, d'où le qualificatif "globales". La politique énoncée officiellement en 1981 permettait de négocier des mesures d'autonomie gouvernementale à l'échelle locale mais excluait les questions politiques. En 1986, dans sa version modifiée, "on a ajouté à la politique une nouvelle disposition permettant de négocier un éventail plus large de questions relatives à l'autonomie gouvernementale". Toutefois, la politique précise que les mesures d'autonomie politique négociées par ces mécanismes ne pourront bénéficier d'une protection constitutionnelle "que si des modifications à la Constitution en ce sens sont en vigueur". C'est donc dire que le gouvernement préfère négocier l'autonomie politique séparément d'autres questions pour éviter qu'elle soit visée par le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

paragraphe 35(3) de la Loi constitutionnelle de 1982. Ce paragraphe précise que la reconnaissance et la confirmation des droits issus de traités, conformément au paragraphe 35(1), vaut pour "les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis".

Les ententes conclues au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest illustrent l'application de cet aspect de la politique sur les revendications territoriales. Elles prévoient toutes deux la négociation d'ententes distinctes sur l'autonomie. On envisage de déléguer des pouvoirs fédéraux et on prévoit expressément que ces mesures d'autonomie politique ne doivent pas être considérées comme des droits ancestraux et issus de traités au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Les deux groupes pourront toutefois tirer profit de toute modification constitutionnelle à venir qui reconnaîtrait les droits à l'autonomie politique des Indiens.

Le gouvernement a expliqué cet aspect de sa politique (qui a été confirmée par une décision du Cabinet annoncée en février 1990) en disant qu'elle assure l'équité entre les groupes d'Indiens qui ont négocié les dispositions d'autonomie politique tant dans le cadre du processus de règlement des revendications territoriales que hors de celui-ci. Tant que la Constitution n'aura pas été modifiée pour protéger les droits à l'autonomie politique, le gouvernement fédéral prétend qu'il serait injuste de garantir ces droits à certains groupes du seul fait qu'ils se sont trouvés à négocier leurs droits dans le cadre du règlement de leurs revendications territoriales.

Cependant, il se peut qu'il soit trop tard pour éviter cette inégalité. En effet, dans une décision qu'elle a rendue au sujet de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec (arrêt Bande d'Eastmain c. Gilpin), la Cour provinciale du Québec a statué qu'ayant été promis par la Convention de la baie James et du Nord québécois, les droits à l'autonomie politique des Cris, garantis par la Loi, sont protégés par le paragraphe 35(3) de la Constitution; pour être légale, toute modification des droits existants des autochtones devrait donc faire l'objet d'une modification constitutionnelle.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Il convient également de noter que, d'après certains peuples autochtones, le droit ancestral à l'autonomie gouvernementale existe indépendamment des accords découlant des revendications modernes et est maintenant garanti par le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982, qui reconnaît et confirme les droits existants (ancestraux ou issus de traités).

La politique actuelle sur l'autonomie politique se veut souple, de façon à permettre la formulation de propositions adaptées aux besoins de chacune des nations indiennes; le gouvernement a bien souligné que la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec et la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne séchelte ne sont pas nécessairement des modèles à suivre. Néanmoins, étant donné que rien n'indique que le gouvernement soit prêt à s'écarter radicalement du modèle de l'administration municipale, il est difficile d'imaginer d'autres solutions.

MESURES PARLEMENTAIRES

1983 - Le rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens recommande que le droit des autochtones à l'autonomie politique soit reconnu dans la Constitution et propose des mesures provisoires visant à conférer aux nations indiennes des pouvoirs législatifs distincts.

1984 - Le projet de loi sur l'autonomie gouvernementale des Indiens (C-52) aurait investi les nations indiennes de pouvoirs analogues à ceux des municipalités.

1984 - Le Parlement adopte la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, qui met en oeuvre un chapitre de la Convention de la baie James et du Nord québécois et constitue la première mesure législative favorisant l'autonomie locale à l'extérieur du cadre de la Loi sur les Indiens.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1985 - Le Parlement adopte la Loi modifiant la Loi sur les Indiens, qui accorde aux conseils de bande le pouvoir de prendre des statuts administratifs régissant l'appartenance à la bande, les droits de résidence et la consommation d'alcool.

1986 - Le Parlement adopte la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne séchelte, première loi sur l'autonomie politique des Indiens indépendante d'un règlement de revendication territoriale.

1988 - La Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées) confère aux conseils de bande le pouvoir de percevoir des impôts auprès des résidents indiens et non indiens des réserves.

CHRONOLOGIE

1763 - La Proclamation royale reconnaît les droits des "nations ou tribus sauvages [...] qui vivent sous Notre protection".

1867 - L'autorité législative sur "les Indiens et les terres réservées pour les Indiens" est conférée au Parlement lors de la Confédération.

1876 - Adoption de la première loi unifiée sur les Indiens (Acte des Sauvages).

1951 - Dernière grande révision de la Loi sur les Indiens.

1969 - Le gouvernement fédéral fait paraître son Livre blanc sur la politique relative aux Indiens, dans lequel il propose la suppression du statut particulier accordé aux Indiens. Ce document est par la suite retiré en raison de l'opposition des Indiens.

1975 - La Convention de la baie James et du Nord québécois prévoit que le gouvernement fédéral adopte une loi sur l'administration locale des Cris sur les terres de la catégorie 1A.

1975-1978 - L'Assemblée générale de la National Indian Brotherhood (NIB) demande la révision partielle de la Loi sur les Indiens. Un comité mixte composé de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

représentants du Cabinet et de la NIB examine les révisions proposées, mais ses membres ne parviennent pas à s'entendre et il est dissous en 1978.

17 avril 1982 - La Loi constitutionnelle de 1982, à l'article 35, reconnaît et confirme les droits existants, ancestraux et issus de traités, des peuples autochtones du Canada.

14 au 16 mars 1983 - Première Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles touchant les autochtones. On s'entend sur une modification constitutionnelle précisant que les droits existants issus de traités, reconnus à l'article 35, comprennent les droits issus d'accords sur les revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

3 novembre 1983 - Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens.

5 mars 1984 - Le ministre des Affaires indiennes dépose la Réponse du gouvernement au rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens.

8 et 9 mars 1984 - À la Conférence des premiers ministres, le premier ministre Trudeau propose que la Constitution reconnaisse que "les peuples autochtones du Canada ont droit à des institutions politiquement autonomes qui répondent aux besoins de leurs collectivités". Aucun accord n'est conclu à cette conférence.

juin 1984 - Adoption de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec (S.C. 1985, c. 18), qui établit l'administration locale pour les Cris et les Naskapis de la baie James, sous le régime des conventions de la baie James et du Nord-Est québécois.

27 juin 1984 - Le projet de loi C-52, Loi sur l'autonomie politique des Indiens, franchit l'étape de la première lecture à la Chambre des communes.

2 et 3 avril 1985 - À la Conférence des premiers ministres, le premier ministre Mulroney dépose une proposition sur la reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie politique des Indiens; toutefois, aucune entente n'est conclue.

17 avril 1985 - Entrée en vigueur de la Loi modifiant la Loi sur les Indiens (S.C. 1985, c. 27), qui permet le contrôle de l'appartenance à la bande.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

15 avril 1986 - L'honorable David Crombie, ministre des Affaires indiennes et du Nord, publie un énoncé de politique sur l'autonomie gouvernementale des Indiens.

9 octobre 1986 - La Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne séchelte (S.C. 1986, c. 2), reçoit la sanction royale.

26 et 27 mars 1987 - La dernière Conférence des premiers ministres prévue aux termes du paragraphe 37.1 de la Loi constitutionnelle ne parvient pas à produire une modification de la Constitution concernant l'autonomie politique des Indiens.

1er avril 1987 - Dans sa décision dans l'affaire Bande d'Eastmain c. Gilpin (1987) 3 C.N.L.R. 54, [1987] R.J.Q. 1637, la Cour provinciale du Québec statue que la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec reconnaît la souveraineté résiduelle du peuple cri sur ses affaires internes et qu'elle ne peut être modifiée sans modification de la Constitution.

juin 1988 - Adoption de la Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées) (S.C. 1988, c. 23), qui élargit et précise les pouvoirs des conseils de bande de prendre des statuts administratifs pour la perception d'impôts.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bartlett, Richard. Subjugation, Self-Management and Self-Government of Aboriginal Lands and Resources, Background Paper, No. 11, Aboriginal Peoples and Constitutional Reform. Kingston, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, 1986.

Canada, Affaires indiennes et du Nord. Réponse du gouvernement au rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens. Ottawa, 5 mars 1984.

Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens. Deuxième rapport: L'autonomie politique des Indiens au Canada. 1re session, 32e législature, fascicule n° 40.

Crombie, l'hon. David, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Énoncé de politique sur l'autonomie gouvernementale des Indiens au Canada. 15 avril 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Little Bear, Leroy, Menno Boldt et J. Anthony Long (éd.) Pathways to Self-Determination: Canadian Indians and the Canadian State. Toronto, University of Toronto Press, 1984.

Long, J. Anthony et Menno Boldt (éd.) Governments in Conflict? Provinces and Indian Nations in Canada. Toronto, University of Toronto Press, 1988.

Mulroney, le très hon. Brian, Premier ministre. Notes pour l'allocution d'ouverture. Conférence des premiers ministres sur les droits des Autochtones, 2 avril 1985.

Nakatsuru, Shaun. "A Constitutional Right of Indian Self-Government". (1985) 43(2) U.T. Fac. L. Rev. 72.

Trudeau, le très hon. Pierre Elliott, Premier ministre. Allocution d'ouverture. Conférence constitutionnelle des premiers ministres sur les droits des Autochtones, 8 mars 1984.